



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

INNOVAZIONE E DIRITTO

Prime riflessioni in tema di regolazione pubblica del commercio con l'estero alla luce del nuovo T.T.I.P. (Transatlantic Trade and Investment Partnership)

di Maria Alessandra Stefanelli

ABSTRACT

This study questions the need to critically rethink the traditional legal concept of territory in relation to the substantial ineffectiveness of the current national public regulation of trade with foreign countries and in the light of the upcoming new rules regulating trade between the EU and USA contained in the Treaty Transatlantic Trade and Investment Partnership.

*In relations with these critical issues, we wonder if it is not it time to reach a resulting new conception of territory and border, understood not only as a barrier or wall, but as a point of physiological regulation of trade flows or to final overcoming a prospect of actual - **and not only proclaimed** - internationalization.*

SINTESI

Il presente studio si interroga sulla necessità di ripensare criticamente alla nozione giuridica tradizionale di territorio in relazione alla sostanziale inefficacia della attuale regolazione pubblica nazionale degli scambi commerciali con l'estero e alla luce della imminente nuova disciplina di regolazione degli scambi commerciali tra Unione Europea e USA contenuta nel Trattato Transatlantic Trade and Investment Partnership.

*In relazione a tali criticità, ci si domanda se non sia forse giunto il tempo di giungere ad una conseguente nuova concezione di territorio e di frontiera, intesa non più unicamente quale barriera o muro, ma quale momento di regolazione fisiologica di flussi commerciali ovvero di definitivo superamento in una prospettiva di effettiva - **e non solo proclamata** - internazionalizzazione.*

SOMMARIO: 1. Osservazioni introduttive. Il concetto giuridico di territorio negli scambi commerciali con l'estero – 2. La politica commerciale estera nell'ordinamento giuridico nazionale osservazioni critiche – 3. La regolazione degli scambi commerciali tra Unione Europea e USA nel Trattato T.T.I.P. – 4. Osservazioni conclusive: una nuova concezione giuridica del territorio per la costruzione di nuove regole giuridiche per gli scambi commerciali con l'estero?

1. Osservazioni introduttive. Il concetto giuridico di territorio negli scambi commerciali con l'estero

Come ampiamente noto in dottrina¹, la regolazione dei confini segna il primo

¹ Il riferimento, per tutti, è a CASSESE S., Aspetti della storia delle istituzioni, in Lo sviluppo economico italiano, Milano, 1969, p. 199 ss.

intervento dello Stato sull'economia e sul mercato.

Se uno dei primi esempi di intervento giuridico dello Stato si rinviene nella regolazione delle acque dei grandi fiumi², tale regolazione - va osservato - possiede non solo una valenza alla regolazione dei rapporti commerciali interni alle singole comunità ed ai singoli Stati, ma anche una esplicita rilevanza esterna, allorquando il territorio non è semplicemente limite, ma diviene confine.

Storici e giuristi³ si sono interrogati a lungo, e con feconde interrelazioni, circa la rilevanza che l'elemento territoriale ha esercitato sulla umanità e sul suo sviluppo, anche a livello economico, mettendo in luce come il passaggio dell'evoluzione delle popolazioni umane da erratiche-cacciatrici a popolazioni prevalentemente agricole, quindi stanziali e sedentarie, fece emergere *"sempre più evidente il potere di alcuni uomini sugli altri uomini, in base a regole e costumi rispettati dall'intera comunità di riferimento. In questa fase di sviluppo dell'umanità tale fenomeno prese la forma del governo di tipo autocratico, verticale, in cui il potere di imporre vincoli senza il consenso dei destinatari trovò, salvo poche eccezioni, soltanto una legittimazione dall'alto, così come dall'alto dei propri antenati trovava legittimazione la propria esistenza"*.

La terra, infatti, ed il suo sfruttamento sono alla base *"della vita dell'uomo oramai da oltre dieci millenni, permettendo l'avvento delle comunità di villaggio, il sorgere delle città Stato, la fondazione dei regni e la formazione di imperi"*⁴.

Ma è sul finire del XVIII secolo che si poté assistere *"nella cultura occidentale all'affermazione di nuove teorie geologiche e naturaliste che mettevano in dubbio la narrazione biblica del libro della Genesi, quanto meno nel suo valore strettamente letterale. Ciò accadeva in concomitanza all'affievolirsi progressivo*

² Sul punto il rinvio è a GIANNINI M.S., Il pubblico potere: Stati e amministrazioni pubbliche, Bologna, 1986, p. 27.

³ Sulla distinzione tra limite e confine vedasi, per tutti, LOMBARDI G., Spazio e frontiera tra eguaglianza e privilegio: problemi costituzionali fra storia e diritto, in Diritto e società, 1985, p. 47 ss. e più recentemente BISCARETTI DI RUFFIA P., Territorio dello Stato, voce in Enc. diritto, Milano, 1992, p. 341 ; GIOIA A., Territorio in diritto internazionale, in Dig. disc. pubbl. Torino, 1999; VIGLIONE F., I "confini" nel diritto privato comparato, in La nuova giurisprudenza civile commentata, 2011, p. 162 ss.

⁴ ORTINO S., La struttura delle rivoluzioni economiche, Bari, 2010, p. 384.

delle credenze di una Terra formatasi qualche migliaio di anni soltanto e della immutabilità di tutti gli esseri viventi sul Pianeta. Sulla base delle nuove conoscenze della formazione stratigrafica della Terra e delle nuove teorie evoluzioniste sull'origine della specie, nonché dei reperti fossili di organismi estinti, si cominciò ad attribuire al nostro Pianeta un'età sempre maggiore e a ipotizzare una discendenza di tutte le multiforme forme di vita esistenti da pochi antenati comuni. Tutto ciò conduceva inevitabilmente a riconsiderare alla radice anche la posizione dell'uomo nel mondo"⁵.

La scoperta di mondi nuovi e la conoscenza geografica dell'intero pianeta rappresentano "il punto di partenza di una nuova rivoluzione economica e per un nuovo spazio antropologico", che mettono l'uomo "di fronte a un cambiamento del suo ambiente e costretto a modificare il suo comportamento acquisendo nuove conoscenze per sopravvivere"⁶.

E difatti all'inizio dell'età moderna che prende avvio "un nuovo spazio antropologico, allorché la circumnavigazione del globo modifica la prospettiva con cui l'uomo vive il suo destino"⁷: la necessità di "superare vaste distese di acqua e di colonizzare una gran quantità di nuove terre e nuovi continenti hanno spinto alla creazione di nuovi sistemi di produzione dei beni da proiettare alla fine il corso dell'umanità verso una esistenza umana del tutto nuova e inimmaginabile fino a poco tempo prima. Durante i pochi secoli in cui si svolge la nuova rivoluzione economica, l'esistenza quotidiana dell'uomo si modifica più di quanto non era accaduto negli ultimi dieci millenni"⁸.

L'essenza "dei due spazi antropologici che rispettivamente si succedono in seguito alla adozione delle tecniche agricole e alla prima circumnavigazione del globo del XVI secolo è ben colta dalla osservazione hegeliana «Come per il principio della vita familiare è condizione la terra e la salda proprietà fondiaria, così per l'industria è il mare l'elemento naturale che la vivifica e le dà impulso verso

⁵ ORTINO S., op. ult. cit., p. 239.

⁶ ORTINO S., La struttura delle rivoluzioni economiche, Bari, 2010, p. 381.

⁷ ORTINO S., op. ult. cit., p. 384.

⁸ ORTINO S., op. ult. cit., p. 384.

l'esterno>>"⁹.

L'impulso verso l'esterno rappresenta peraltro il senso vero di ogni scambio commerciale e di ogni politica di sviluppo di esso.

Ai nostri giorni si è invece in presenza di un *"terzo spazio antropologico"*, di origine tecnologica, che *"diviene dominio della civiltà europea"*, che in particolare alla fine del XX secolo si identifica come rivoluzione dell'informazione, intendendosi con tale termine *"l'insieme delle modalità e dei risultati con cui si effettua la trasposizione dei dati, cioè la trasmissione di un messaggio tra uomini, macchine, organismi biologici. Le società contemporanee sono caratterizzate dal paradigma della connessione: computer, automazione, dispositivi auto-regolantisi, telecomunicazioni dell'ultima generazione connettono non soltanto le persone, ma ora anche le cose"*¹⁰.

Questo nuovo modo di intendere il territorio produce come primo effetto la separazione del settore primario dall'industria, dal momento che il *"capitale intellettuale è divenuto relativamente più importante del capitale fisico"*, e ciò in quanto *"diversamente dall'era industriale, le industrie dell'era dell'informazione non hanno luoghi geograficamente predeterminati per nascere e prosperare, non essendo più la vicinanza delle risorse naturali e del capitale condizioni indispensabili per la loro riuscita (terreni fertili, miniere, porti naturali, relativa abbondanza di manodopera e capitale)"*¹¹.

Ciò fa sì che le industrie della nuova epoca siano definite *"man made brain power industries"*, in quanto *"industrie come la microelettrica, la biotecnologia, le industrie delle nuove scienze materiali, le telecomunicazioni, l'aeronautica civile, la robotica e scienza del computer, possono essere collocate in ogni luogo sulla Terra, e il luogo dipenderà da coloro che organizzano la capacità intellettuale per catturare tali industrie"*¹².

⁹ ORTINO S., op. ult. cit., p. 383.

¹⁰ ORTINO S., op. ult. cit., p. 399.

¹¹ ORTINO S., op. ult. cit., p. 405.

¹² ORTINO S., op. ult. cit., p. 405, che osserva che "Oggi la conoscenza è l'unica risorsa importante. I tradizionali fattori di produzione - terra (risorse naturali), lavoro e capitale - non sono scomparsi. Ma sono divenuti secondari. ciò spiega perché il perseguimento della ricchezza sia ormai in larga misura applicata alla conoscenza, a creare valore".

In questo nuovo contesto le imprese possono conoscere in tempo reale la situazione *"dei loro mercati, dei loro prodotti e dell'efficienza delle loro organizzazioni, e quindi essere in grado di prendere decisioni con maggior numero di dati e nozioni"*: le stesse imprese finiscono così per *"percepire il loro mercato non soltanto come un unico segmento omogeneo in cui è possibile cogliere le economie di scala grazie ad un approccio indifferenziato, ignorando le differenze nazionali, ma anche un luogo dove possono insediare liberamente la loro organizzazione di direzione, ricerca, produzione, vendita secondo il calcolo delle convenienze fiscali, del costo della manodopera, dell'ambiente"*¹³.

Lo spazio assume allora un connotato che parzialmente trascende il concetto di territorio inteso in senso giuridico tradizionale, in cui rappresenta ancora *"l'elemento fondante del fenomeno giuridico"*¹⁴ per divenire concetto altro e differente non necessariamente coincidente con il territorio inteso in senso fisico.

In un mondo globalizzato quale è quello attuale, infatti, anche i *"fondamenti teorici della territorialità intesa come garanzia della generalità rispetto agli interessi particolari delle persone e dei gruppi e, in quanto tale, presupposto della sovranità e della rappresentanza politica, sono progressivamente erosi e mutano di conseguenza i risvolti pratici attinenti all'organizzazione e all'azione dei pubblici poteri, se è vero che i medesimi processi a diffusione mondiale mettono in moto cambiamenti cruciali non solo nei rapporti tra gli Stati ma anche all'interno degli Stati"*¹⁵.

La dizione di "villaggio globale" rappresenta ancora con una certa efficacia una caratteristica peculiare dell'economia moderna, che fotografa *"l'allargamento dei*

¹³ ORTINO S., op. ult. cit., pp. 406- 407.

¹⁴ CABIDDU M.A. (a cura di), *Diritto del governo e del territorio*, Torino, p. 1, che sottolinea come il ruolo del territorio sia mutato nel corso della storia "e se nello Stato assoluto- in cui tutto il potere sovrano si concentrava nella persona del monarca - costituiva essenzialmente patrimonium principis, nel corso dell'Ottocento, con l'affermarsi dello Stato di diritto, esso diviene misura stessa del potere, elemento identificatore dello Stato nazionale in quanto Stato territoriale e cioè Stati che ha nel territorio non solo il limite della propria sfera di azione (sia verso gli altri Stati sia al suo interno) ma anche una sua qualificazione, come soggetto legittimato in via esclusiva all'esercizio del diritto in quell'ambito spaziale, e dunque elemento costitutivo della persona giuridica statale, allo stesso modo del popolo che vi era insediato, con ciò neutralizzando le persone e la terra, degradate ad oggetti e luogo sul quale e nel quale esercitare la potestà sovrana".

¹⁵ CABIDDU M.A. (a cura di), op. ult. cit., p.2.

mercati dagli originari ambiti locali e nazionali ad ambiti sempre più vasti, fino alla loro globalizzazione, alla instaurazione di un mercato unico mondiale"¹⁶.

Il territorio viene allora inteso come espressione cioè *"di un nuovo rapporto dell'uomo con la realtà circostante"*: in quanto tale, è *"nozione aperta, alla quale il diritto non dà un proprio contenuto definitorio, rinviando piuttosto ad altri campi del sapere: economia, politologia, sociologia, scienze naturali, etc."*¹⁷; esso è anche bene giuridico in quanto *"pur quando supportato da cose (terra, infrastrutture, opere, servizi, beni culturali, etc.) non si identifica con le stesse e con la loro materialità"*¹⁸; ed è anche bene pubblico non in senso soggettivo, cioè *"come appartenenza della cosa al demanio o al patrimonio dell'amministrazione, ma piuttosto come inerenza del bene ad un interesse generale, quello appunto di conservare le cose e il loro contesto, pur secondando i processi vitali della società"*¹⁹.

L'ordinamento giuridico degli scambi economici internazionali si configura allora sempre più come *"quello di una comunità policentrica ove Stati, organizzazioni intergovernative e società multinazionali ... interagiscono, sia pure con ambiti di competenza e ruoli diversi"*²⁰.

2. La politica commerciale estera nell'ordinamento giuridico nazionale: osservazioni critiche

Nessuna analisi in tema di regolazione degli scambi commerciali con l'estero può essere condotta se non si riconoscono le inefficienze regolatorie che

¹⁶ GALGANO F. - MARRELLA F., Trattato di diritto commerciale di diritto pubblico dell'economia, Padova, 2001, p. 1, che osservano che "L'aspirazione all'universalità, per dirla con Jhon Stuart Mill, dell'homo oeconomicus, di un "essere senza patria", come Levin Goldschmidt aveva definito il mercante, ossia di una sola dimensione dell'uomo, non dell'uomo nella pienezza della sua identità". Gli stessi A. ricordano in proposito che con l'avvento del "mercato globale l'economia si dissocia dalla politica. Siamo agli antipodi del pensiero di Fichte: le imprese del nostro tempo, secondo i sociologi, "Si muovono in uno spazio abitato solo dall'economia, non anche dalla politica. I giuristi, a loro volta, denunciano l'arretramento della sovranità degli Stati..."

¹⁷ CABIDDU M.A. (a cura di), op. ult. cit., p. 3.

¹⁸ CABIDDU M.A. (a cura di), op. ult. cit., p.5 .

¹⁹ CABIDDU M.A. (a cura di), op. ult. cit., p. 6.

²⁰ GALGANO F.- MARRELLA F., Trattato di diritto commerciale di diritto pubblico dell'economia, Padova, 2001, p. 42.

affliggono ai nostri giorni il sistema pubblico di disciplina del commercio con l'estero a livello nazionale.

Sono inefficienze storiche, come ampiamente sottolineato in dottrina, tanto che sin dal 1958 Lionetti rileva come l'attività della pubblica amministrazione nella disciplina del commercio con l'estero sia *"di natura speciale ed eccezionalmente complessa, talché non può essere bene intesa e di conseguenza compiutamente illustrata senza richiamarsi alle serie di nozioni di indole tecnica in materia di commercio internazionale, sui cui molto si è scritto dagli economisti, ma poco ed occasionalmente dai giuristi"*²¹.

Lo stesso Autore osserva peraltro che *"gli scambi con l'estero rappresentano fatti notevoli e rilevanti che possono avere, se lasciati liberamente all'iniziativa privata, riflessi pregiudizievoli per l'economia generale del Paese, compromettendone l'equilibrio e quindi, oltre il benessere, la stessa conservazione della società"*²², e ciò fa sì che lo Stato intervenga *"con una serie di attività sia legislativa sia amministrativa"*.

All'epoca il Ministero del commercio con l'estero rappresentava l'organo fondamentale preposto alla amministrazione dell'attività concernente gli scambi internazionali, e ad esso era devoluto *"l'esercizio delle attribuzioni inerenti ai rapporti commerciali con l'estero sia rispetto ai privati, sia rispetto agli organi della pubblica amministrazione"*²³.

²¹ LIONETTI S., Il commercio con l'estero nell'ordinamento amministrativo italiano. Lineamenti generali, Roma, 1958, p. 9, il quale prosegue osservando che "ciò è facilmente comprensibile ove si pensi che la legge disciplina il commercio con l'estero con norme generali che non danno luogo a problemi interpretativi particolari, ispirandosi ai principi dottrinali delle discipline giuridiche fondamentali, coloriti solo dalla specialità della materia". E' appena il caso di ricordare la distinzione introdotta da Zanobini (Corso di diritto amministrativo, Milano, 1958-59, p. 480), che precisava che il termine "commercio" si riconnette "a quel complesso di operazioni poste in essere dagli intermediari allo scopo di far pervenire le merci dai produttori ai consumatori, ed in relazione all'area geografica in cui si svolge si distingue commercio interno, svolto entro i confini dello Stato, e commercio estero, intercorrente tra Paesi diversi", come ricordato da ORLANDO A., Il Commercio, in Trattato di diritto amministrativo (a cura di Sabino Cassese), Milano, 2006, p. 3530.

²² LIONETTI S., op. ult. cit., p. 44.

²³ LIONETTI S., op. ult. cit., p. 47 ss., che ricorda come "L'ordinamento del Ministero del commercio con l'estero non rappresenta alcunché di particolare in quanto comprende gli uffici generali (Gabinetto del Ministro, Segreteria particolare del Sottosegretario di Stato) e gli Uffici speciali, tra cui sono ripartite le attribuzioni stabilite dalla legge; detti Uffici sono rappresentati da quattro Direzioni generali e da un Ispettorato Generale: Direzione generale degli accordi commerciali;

Se tale impostazione trovava giustificazione *"nelle precarietà di condizioni in cui versava il Paese"*, più difficile è comprendere il perdurare sino ai nostri anni, anni nei quali si assiste *"ad un continuo sviluppo del commercio internazionale e, correlativamente, ad una progressiva limitazione in tutti gli Stati contemporanei degli strumenti diretti in qualche modo ad ostacolarlo"*²⁴.

Successivamente infatti la disciplina degli scambi commerciali a livello internazionale *"è stata espressione, più che di determinazioni precise e ben definite, di episodi occasionali, non inquadrabili nell'ambito di un programma di politica economica"*, ed è stato *"costantemente utilizzato il modello introdotto agli inizi del Ventesimo secolo, fondato sul principio del divieto salvo autorizzazione, senza fare ricorso ad alcuna innovazione di carattere sostanziale"*; in altri termini, il regime di regolamentazione degli scambi internazionali di merci si fondava *"su una serie di divieti specifici, stabiliti dalla legge, di effettuare importazioni ed esportazioni di merci e su un correlativo potere di rimozione attribuito alla pubblica amministrazione"*²⁵.

In questo modo *"attraverso provvedimenti legislativi ed amministrativi che, in maniera disordinata e complessa, vietavano, condizionavano, ammettevano in tutto o in parte, le operazioni commerciali con l'estero in relazione alle scelte di politica economica, la potestà di direzione dei rapporti commerciali internazionali veniva attribuita interamente allo Stato"*²⁶.

Direzione generale delle valute; Direzione generale per i piani degli scambi con l'estero e relativo coordinamento, per il commercio di deposito e di transito e per gli affari doganali; Direzione generale delle importazioni e delle esportazioni, Ispettorato generale del Personale e degli affari generali".

²⁴ FRANCHINI C., *Il commercio con l'estero*, in *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2003, p. 3597.

²⁵ FRANCHINI C., *op. ult. cit.*, p. 3597.

²⁶ FRANCHINI C., *op. ult. cit.*, p. 3599- 3600, che osserva come possa escludersi che "tale orientamento sia il risultato di un preordinato disegno di politica economica ovvero che esso sia stato dettato da particolari esigenze. Più probabilmente, allora, esso deve attribuirsi alla generale tendenza a mantenere in vigore le norme del periodo giolittiano e quelle del periodo fascista, e soprattutto alla scarsa capacità ad innovare dimostrata dal legislatore italiano nel secondo dopoguerra; d'altra parte, in quel periodo non si produsse un nuovo ordine di rapporti tra Stato ed economia, nè in tale ambito la continuità tra l'ordinamento precedente e quello repubblicano fu interrotta dalla disciplina costituzionale entrata in vigore nel 1948. Dopo la dissoluzione dello Stato fascista, infatti, la pubblica amministrazione, al contrario delle altre istituzioni statali, riprese

Sinteticamente, si può affermare che in linea di principio l'intervento dello Stato nel commercio con l'estero *"si realizza in diversi modi che spaziano tra : a) laissez faire ovvero l'astensione dall'imporre una propria normativa lasciando agli operatori economici privati ed al mercato la facoltà di forgiare le proprie proposte; b) il protezionismo, ovvero la regolazione unilaterale del commercio estero attuata attraverso norme di diritto pubblico dell'economia; c) la partecipazione ad accordi bilaterale e multilaterali che possono condurre a forme istituzionalizzate di cooperazione economica"*²⁷.

In considerazione e a riprova della forte articolazione e della estrema specialità della materia, alcuni studiosi sono giunti a classificare la disciplina normativa che regola il commercio con l'estero come un *"ordinamento sezionale"*²⁸.

Va in proposito tenuto presente che l'intervento pubblico a sostegno degli scambi commerciali internazionali si è nel tempo sviluppato secondo tre differenti linee direttive, rispettivamente inerenti alla promozione del Sistema Italia all'estero, alla assicurazione e alle agevolazione finanziarie, al sostegno degli investimenti estero delle imprese italiane, e come noto il cardine del sistema è rappresentato dalla cd. legge Ossola²⁹.

La disciplina giuridica delle transazioni commerciali a livello internazionale è stata quindi espressione, sino a metà degli anni '80 del secolo scorso, *"più che di determinazioni precise e ben definite, di episodi occasionali, non inquadrabili nell'ambito di un programma di politica economica"*, ed in particolare sotto il

immediatamente la propria attività imponendo, nonostante la necessità di una riforma amministrativa, una linea sostanziale di conservazione degli orientamenti passati, che portò ad ignorare i mutamenti nel frattempo intervenuti. Ciò spiega le ragioni della inadeguatezza e delle carenze che hanno caratterizzato a lungo il modello italiano: norme che risalgono ad epoche diverse vennero conservate pur in presenza di mutamenti radicali della situazione economica e delle strutture giuridiche. Da un lato rimasero sostanzialmente inalterati i modi di disciplina degli scambi commerciali con l'estero; dall'altro, cambiarono le condizioni economiche e giuridiche che giustificavano tale tipo di sistema".

²⁷ GALGANO F.- MARRELLA F., Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia, Padova, 2001, p. 42.

²⁸ MASSERA A., L'ordinamento sezionale del commercio con l'estero: teoria e norme, Ancona, 1979.

²⁹ Legge 24 maggio 1977, n. 227, recante Disposizioni sull'assicurazione sul funzionamento dei crediti inerenti le esportazioni di merci e servizi, all'esecuzione di lavori all'estero nonché alla cooperazione economica e finanziaria in campo internazionale, modificata dal decreto legislativo n. 143 del 31 marzo 1998.

profilo giuridico *"è stato costantemente utilizzato il modello introdotto agli inizi del secolo, fondato sul principio del divieto salvo autorizzazione, senza far ricorso ad alcune innovazioni di carattere sostanziale"*³⁰.

Dalla metà degli anni 80 del secolo scorso, poi, la emanazione di una nuova normativa valutaria (legge n. 599 del 1986; DPR n. 454 del 1987; DPR n. 148 del 1988, con il quale è approvato il testo unico delle norme in materia valutaria) rappresenta il tentativo di trattazione omogenea delle disposizioni in materia di scambi commerciali e disposizioni valutarie, dettata però *"più con riferimento alla scarsa attenzione che nell'ordinamento italiano è stata accordata ai problemi delle importazioni e delle esportazioni"* che dalla *"esigenza di una trattazione unitaria del settore"*³¹.

Il complesso normativo *de quo* introduce nell'ordinamento un nuovo principio di liberalizzazione degli scambi commerciali, che prevede *"il controllo solo in via eccezionale. Il regime delle importazioni e delle esportazioni, infatti, si ispira ora a due diversi criteri: quello delle libertà generale, ma non assoluta, degli scambi e quello del divieto, limitato e derogabile"*³².

Per quanto riguarda il settore del commercio con l'estero di dimensione internazionale e non comunitaria, essa viene ad essere oggetto di una disciplina dettata *"esclusivamente a livello nazionale, in considerazione delle esigenze interne di politica economica ovvero in attuazione degli impegni assunti attraverso*

³⁰ FRANCHINI C., Commercio estero (ordinamento del), in Enc. Dir., Milano, 1997, p. 1, che nota come *"Tale modello viene introdotto nell'ordinamento italiano a seguito di grandi mutamenti provocati dalla prima guerra mondiale... Di fronte alla crisi economica ed alla restrizione degli scambi internazionali che seguono alla proclamazione dello Stato di guerra, vengono adottati provvedimenti specifici per assicurare gli approvvigionamenti indispensabili alla vita del Paese ... Si tratta in particolare di misure peculiari che hanno lo scopo di assicurare allo Stato il controllo dei movimenti commerciali con l'estero attraverso un sistema di strumenti giuridici che incidono direttamente sulla circolazione internazionale delle merci e che hanno riguardo oltre che all'aspetto economico in senso stretto, anche a quello di direzione di scelta politica".* Ciò che però è interessante notare è che anche dopo la conclusione del conflitto *"questo genere di manovra continua ad essere utilizzato, pur se con grado ed intensità diversi a seconda delle differenti condizioni che, via via, si delineano. Il ricorso a divieti di importazione e di esportazione viene sempre giustificati con la necessità di ovviare ad esigenze particolari, in assenza di precise scelte di politica economica globale: quindi più che come espressione di un disegno di intervento dello Stato nel settore, esso si prospetta come elemento di risoluzione di problemi contingenti"*.

³¹ FRANCHINI C., op. ult. cit., p. 4.

³² FRANCHINI C., op. ult. cit., p. 4.

*accordi o intese internazionali*³³.

In particolare, l'intervento pubblico nel settore del commercio con l'estero non si realizza *"esclusivamente con la predisposizione di un sistema, più o meno rigido, di regolamentazione delle transazioni di merci a livello internazionale, ma si effettua anche con strumenti diversi, quali le misure di promozione e di sostegno di rapporti commerciali, quelle di assicurazione, e di finanziamento dei crediti all'esportazione e quelli di incentivazione alla cooperazione con i Paesi in via di sviluppo"*.

L'azione di sostegno degli scambi con l'estero si articola in due differenti misure di intervento: la prima che si attua mediante la attivazione di uno specifico canale organizzativo volto a definire programmi di potenziamento e sviluppo delle operazioni di commercio con l'estero; la seconda attraverso la definizione di una serie di strumenti specifici finalizzati che si concretizzano in singole misure di agevolazione fiscale o finanziaria.

Entrambe queste tipologie di intervento vanno collocate all'interno della funzione cd. di *promozione*, che viene ad assumere una valenza squisitamente pubblica, concretizzandosi nella *"attribuzione ad un'autorità amministrativa del compito di esercitare attività di studio sistematico dei mercati esteri e delle legislazioni straniere, di raccolta di informazioni e di notizie a livello internazionale, di assistenza tecnica e di organizzazione di esposizione e mostre in altri Paesi, da una parte, e la concessione di agevolazioni per l'esportazione, dall'altra, determinano conseguenze rilevanti non solo sugli interessi privati, ma anche sui diversi interessi pubblici, quali l'equilibrio della bilancia dei pagamenti, la disciplina dei consumi interni, la razionalizzazione dei processi produttivi e il miglioramento dei rapporti commerciali con gli altri Stati"*³⁴.

Le azioni di promozione, invero, non hanno prodotto risultati significativi, come la dottrina da tempo osserva *"nel complesso, sino ad oggi, il sistema di produzione e sostegno delle esportazioni non ha raggiunto risultati del tutto positivi,*

³³ FRANCHINI C., op. ult. cit., p. 10.

³⁴ FRANCHINI C., op. ult. cit., p. 11.

soprattutto a causa della complessità e della rigidità del quadro strutturale e normativo: ciò ha reso difficile l'effettiva utilizzazione delle risorse finanziarie disponibili, vanificandone le finalità"³⁵.

A livello costituzionale nazionale, la dottrina giuridica ha da tempo segnalato che disciplina pubblicistica del commercio rappresenta "una forma tipica di intervento pubblico nell'economia, in quanto attraverso atti legislativi e amministrativi impone limiti all'attività di impresa a tutela di interessi pubblici attinenti all'utilità sociale, alla sicurezza, etc. e, attraverso atti conformativi o di programmazione e controllo, interviene in nome dell'utilità sociale"³⁶.

Tale disciplina può essere ricondotta all'interno delle disposizioni costituzionali nell'ambito del quadro regolatorio definito dall' art.41, che come noto afferma contemporaneamente il diritto di libertà di impresa ma contemporaneamente anche la sua limitazione, in relazione al quale è stato osservato che nel settore degli scambi commerciali internazionali "qualsiasi norma che sia diretta a regolare le importazioni e le esportazioni integra una serie di limiti che sono necessari per la difesa di interessi pubblici primari e che si rivelano come uno degli aspetti nei quali si manifesta il controllo della libertà di impresa al fine della tutela dell'interesse sociale"³⁷.

Per questo motivo " nel settore degli scambi commerciali internazionali qualsiasi norma che sia diretta a regolare le importazioni e le esportazioni integra una serie di limiti che sono necessari per la difesa di interessi pubblici primari e che si rivelano come uno degli aspetti nei quali si manifesta il controllo della libertà di impresa ai fine dell'interesse sociale"³⁸

La riforma costituzionale del 2001 del Titolo V della nostra Carta costituzionale ha attribuito alla legislazione esclusiva dello Stato la politica estera, i rapporti internazionali dello Stato nonché i rapporti dello Stato con l'Unione europea (art. 117, secondo comma, lett. a), mentre la materia del il commercio con l'estero è

³⁵ FRANCHINI C., op. ult. cit., p. 14.

³⁶ FRANCHINI C., op. ult. cit., p. 14.

³⁷ FRANCHINI C., op. ult. cit., p. 3601.

³⁸ FRANCHINI C., op. ult. cit., p. 3601.

esplicitamente stata attribuita alla potestà legislativa concorrente con le regioni (art. 117, comma terzo)³⁹.

A livello primario da tempo la normativa (si veda, ad esempio, il DPR n. 454 del 1987 e il DPR n. 148 del 1988) si è in parte affrancata da un *"disegno giuridico basato esclusivamente su un principio generale di controllo attraverso provvedimenti di natura autorizzativa"*, introducendo un nuovo modello fondato *"su un principio di liberalizzazione, che prevede il controllo solo in via eccezionale su particolari operazioni"*: il nuovo regime delle esportazioni e delle importazioni infatti *"si ispira ora due diversi criteri: quello della libertà, generale ma non assoluta, degli scambi e quello del divieto, limitato e derogabile"*.

La regolamentazione di tali operazioni non è quindi stabilita in modo analitico in quanto *"l'esercizio di un potere derogatorio diretto a consentire che determinate operazioni commerciali con l'estero in linea generale considerate libere possano essere vietate e poi eccezionalmente autorizzate, può determinare una situazione di prevalenza amministrativa che risulta non ammissibile anche sotto il profilo della legittimità costituzionale"*⁴⁰.

Ciò introduce il dubbio che l'obiettivo di costruire un nuovo sistema di disciplina del commercio con l'estero *"fondato su canoni diametralmente opposti a quelli che avevano ispirato il modello precedente sia stato realizzato solo in parte: nella sostanza, mantenendo il regime delle limitazioni che possono essere derogate in via amministrativa si verrebbe a riaffermare surrettiziamente il modello che si intendeva eliminare ..."*⁴¹.

³⁹ La dottrina costituzionale ha analizzato la tematica dei rapporti internazionali delle regioni, ricomprendendovi anche il commercio con l'estero: sul punto vedasi CARAVITA di T. B., Il potere estero delle regioni dal diniego del 1975 alla costituzionalizzazione del 2001, in *Confronti: proposte, documenti e giurisprudenza per il governo locale*, 2007, p. 39 ss. e MUSOLINO S., I rapporti Stato regioni nel nuovo titolo V alla luce della dell'interpretazione della Corte costituzionale, Milano, 2007.

⁴⁰ FRANCHINI C., op. ult. cit., p. 3604.

⁴¹ FRANCHINI C., op. ult. cit., p. 3604-3605 che osserva che lo stesso Dpr n. 148 del 1998 contiene alcune disposizioni in ordine ai procedimenti amministrativi in materia di importazioni e di esportazioni che però "si limitano a disciplinare la competenza dell'amministrazione preposta al settore del commercio con l'estero... con riferimento sia alle limitazioni al principio della libertà degli scambi commerciali a livello internazionale ... Da questo punto di vista la nuova normativa non ha introdotto sostanziali mutamenti rispetto al passato, nulla innovando in ordine a quanto sancito in origine nel d.l. 16 gennaio 1946 n. 12, che aveva ad oggetti le attribuzioni del Ministero del commercio con l'estero... Accanto alle disposizioni di carattere generale che regolano la

Con l'entrata in vigore dei Trattati europei e della nuova normativa europea in materia, fondata sul principio della libertà delle operazioni di esportazione e di importazione, l'ordinamento italiano *"si è finalmente adeguato a quello comunitario"*⁴².

In questi termini risulta evidente come *"la disciplina delle esportazioni e delle importazioni trovi la sua sede prevalentemente in determinazioni adottate in sede comunitaria, nei confronti delle quali l'amministrazione preposta al settore del commercio con l'estero deve limitarsi ad approntare gli strumenti necessari per la loro recezione nell'ordinamento italiano, senza provvedere ad alcuna determinazione autonoma"*⁴³.

Con il decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 143 si è poi assistito ad alcune innovazioni che tuttavia non hanno inciso in maniera determinante sulla disciplina del commercio internazionale del nostro Paese⁴⁴: esso può essere inteso come *"un primo tentativo di riorganizzazione del sistema"*, i cui risultati però *"sono stati*

competenza del Ministero, non si rinvergono norme che stabiliscono modalità e termini dell'intervento dell'autorità amministrativa, sicché di fatto questa ha un'ampia possibilità di determinazione al di fuori di qualsiasi previsione di procedimento che ne segni il modo di azione nelle scelte e, quindi, nell'esercizio effettivo dei propri poteri". Nel procedimento amministrativo in questione l'amministrazione "deve valutare l'opportunità di consentire una deroga alle limitazioni in considerazione di una esigenza non di carattere diffuso, ma particolare del singolo, accertando di volta in volta che l'interesse di quest'ultimo all'effettuazione di una determinata operazione commerciale con l'estero non risulti in contrasto con l'interesse pubblico generale. Sia a livello legislativo che a livello di normazione secondaria, manca completamente un qualsiasi schema procedimentale, articolato in fasi distinte, dell'attività che deve svolgere la pubblica amministrazione. Conseguentemente, il procedimento per il rilascio delle autorizzazioni si rivela, sotto molti aspetti, indeterminato e tale da non garantire efficacemente una effettiva tutela degli interessi pubblici e privati connessi". La medesima dottrina si pone interrogativi anche riguardo a ulteriori tre aspetti, relativi agli organi consultivi che partecipano al procedimento (rispetto ai quali "si rinvergono soltanto poche e lacunose disposizioni su funzioni e poteri ..."); alla segretezza del procedimento (dal momento che "l'art. 16 del dpr 148 del 1998 si limita a prevedere al potestà di autorizzazione senza fissare le modalità di un giusto procedimento attraverso il quale la pubblica amministrazione possa valutare esistenza e validità dell'interesse pubblico eventualmente contrastante con quello del richiedente il provvedimento ministeriale"); alla motivazione dei provvedimenti ("che si pone essenzialmente in relazione ai provvedimenti di diniego di autorizzazione, anche e soprattutto al fine di garantire al trasparenza dell'azione dell'autorità amministrativa e, di conseguenza, il sindacato della sua legittimità e correttezza nel rispetto delle disposizioni stabilite negli art. 97 e 113 della cost.").

⁴² FRANCHINI C., op. ult. cit., p. 3607.

⁴³ FRANCHINI C., op. ult. cit., p. 3607.

⁴⁴ GARIONI G., Imprese e mercati internazionali: soluzioni finanziarie: export, import, investimenti, norme, operazioni, strumenti finanziari ed assicurativi, Milano, 2013, p. 49 ss.

*tutt'altro che brillanti, avendo lo stesso limitato la propria portata esclusivamente all'Istituto per i servizi assicurativi del commercio con l'estero, nulla disponendo in ordine ai pur necessari meccanismi di coordinamento tra i vari organismi"*⁴⁵.

Nemmeno la normativa nazionale più recente (dal 2003 ai nostri giorni) fornisce contributi significativi, essendo per lo più caratterizzata *"da una serie di provvedimenti, che però hanno avuto risultati talvolta assai scarsi, e soprattutto dal continuo stratificarsi di norme talora in contraddizione con le precedenti"*⁴⁶: in questo panorama degna di qualche nota, sono, ad esempio, la trasformazione della Sace in spa avvenuta ad opera della legge n. 326 del 24 novembre 2003, e successive modificazioni, la legge 31 marzo 2005 n. 56 recante misure sulla internazionalizzazione delle imprese, nonché delega al governo per il riordino degli enti operanti nel medesimo settore; la legge 14 maggio 2005 n. 80 recante un Piano di azione per lo sviluppo economico e sociale (il cd. decreto competitività, che ha riordinato SACE e la Simest); nonché la legge 23 luglio 2009 n. 99, recante disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, e in materia di energia.

Agli sportelli unici all'estero istituiti con legge n. 56 del 31 marzo 2005 sono affidate funzioni di *"orientamento, assistenza e consulenza ad imprese e operatori. italiani e esteri, in riferimento anche all'attività di attrazione degli investimenti esteri in Italia, nonché di coordinamento di attività promozionali realizzate in loco da enti pubblici e privati"* (art. 1, comma secondo): essi svolgono altresì specifiche funzioni di assistenza e consulenza nei riguardi delle PMI, ma anche di creazione di reti transnazionali per la promozione della offerta delle

⁴⁵ SAN MAURO C., L'organizzazione e l'attività amministrativa delle regioni in tema di promozione e sostegno del commercio con l'estero, in *Commercio internazionale*, 2008, p. 527, che rinvia a De CESARE C., Il d.lgs. n. 143/98: nuove regole per il sostegno all'internazionalizzazione del sistema imprenditoriale italiano, in *Dir comm. intern.* 1998, p. 941.

⁴⁶ GARIONI G., *Imprese e mercati internazionali: soluzioni finanziarie: export, import, investimenti, norme, operazioni, strumenti finanziari ed assicurativi*, Milano, 2013, p. 49 ss. Si vedano altresì TONETTI A., La riforma del sistema di internazionalizzazione delle imprese, in *Le Regioni*, 2005, p. 349 ss.; MARIOTTI S.-MUTINELLI M., Nuove tendenze nell'internazionalizzazione delle imprese italiane, in *Economia e politica industriale*, 2008, p. 127 ss.; MAYR S., Prime osservazioni sul decreto sull'internazionalizzazione delle imprese, in *Bollettino tributario d'informazioni*, 2015, p. 645 ss.

aziende contoterziste, in collaborazione anche con il Punto di contatto nazionale OCSE⁴⁷, e svolge funzioni di assistenza legale alle imprese e di tutela dei diritti di proprietà industriale e intellettuale nonché di lotta alla contraffazione, in stretto collegamento con il Ministero delle attività produttive (art. 1, comma secondo).

Alla attività di questi sportelli partecipano, in un indistinto apporto collaborativo di cui non sono tratteggiati con sufficiente chiarezza i confini dalla legge *de qua*, le rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari *"in coordinamento con la rete di sportelli unici regionali per l'internazionalizzazione in Italia e le sedi regionali"* dell'ICE, gli stessi uffici dell'ICE, dell'ENIT, delle camere di commercio italiane all'estero con sede nelle località dello sportello, di Sviluppo Italia spa, ma anche altri soggetti che operano nel campo della internazionalizzazione ed enti nazionali e regionali, ivi compresi gli istituti di credito, i consorzi di garanzia fidi e le rappresentanze dei sistemi.

Relativamente alla costituzione degli Sportelli unici all'estero va osservato come essi *"sarebbero potuti diventare il punto di riferimento per tutti gli operatori italiani e esteri, che sono presenti sul mercato di un singolo Paese (imprese, banche, autorità di governo centrale locale". Tuttavia la struttura degli Sportelli non è mai decollata, per molti e non sempre nobili motivi, e solo nel 2011, si è messo mano in modo più deciso al nostro sistema di promozione all'estero, su criteri molto diversi"*⁴⁸.

In relazione alla legge n.99 del 23 luglio 2009 va segnalato che essa attribuiva al Governo due distinte deleghe ai sensi dell'art. 12: la prima di esse era finalizzata a delegare il Governo ad adottare, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica entro il febbraio 2011 un decreto legislativo recante norme per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di internazionalizzazione delle imprese - un Testo Unico delle norme in materia - , secondo le modalità ed i principi di cui alla

⁴⁷ Il Punto di contatto nazionale OCSE è stato istituito dall'art.39 della legge 12 dicembre 2002, n. 273, ed attuato con DM 30 luglio 2004.

⁴⁸ GARIONI G., Imprese e mercati internazionali: soluzioni finanziarie: export, import, investimenti, norme, operazioni, strumenti finanziari ed assicurativi, Milano, 2013, p. 50.

Legge Bassanini (legge n. 59 del 1997)⁴⁹; con la seconda invece il Parlamento delegava il Governo ad adottare, sempre entro il febbraio 2011 e sempre senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, uno o più decreti legislativi ai fini della ridefinizione, del riordino, della razionalizzazione degli enti operanti nel settore delle internazionalizzazione delle imprese, nonché degli strumenti di incentivazione per la promozione all'estero e la internazionalizzazione delle imprese.

In relazione alla emanazione del Testo Unico in materia, esso *"è stato dimenticato in un cassetto; peccato perché sarebbe stata una buona occasione per avere finalmente una riforma a costo zero di cui si avverte un'urgente necessità"*; e per quanto riguarda il riordino degli enti *"si è messo mano solo alla riforma dell'ICE e degli enti ad esso collegati, ma non a quelli degli altri organismi"*

⁴⁹ Più precisamente, il Governo era delegato ad adottare diversi decreti legislativi in relazione a più oggetti; il primo di essi era inerente alla adozione di un decreto legislativo "recante norme per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di internazionalizzazione delle imprese secondo le modalità ed i principi e i criteri direttivi di cui all'art. 20 delle legge 15 marzo 1997 n. 59, e successive modificazioni" nonché nel rispetto dei "seguenti principi e criteri direttivi: a) riunire e coordinare tutte le disposizioni legislative vigenti in materia di internazionalizzazione delle imprese, considerando, oltre a quelle relative alla esportazioni, anche quelle concernenti gli investimenti in grado di promuovere l'internazionalizzazione delle produzioni italiane e prevedendo la delegificazione dei procedimenti in materia; b) prevedere accordi tra enti pubblici e il sistema bancario per l'utilizzo dei servizi e delle sedi estere degli Istituti di credito". Il Governo era altresì delegato ad adottare uno o più decreti legislativi "ai fini della ridefinizione, del riordino e della razionalizzazione delle imprese, di cui all'allegato 1⁴⁹, nonché degli strumenti di incentivazione per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese erogati direttamente dagli enti di cui all'allegato 1, secondo i seguenti principi e criteri direttivi", che in via sintetica potevano essere come di seguito riassunti: a) rispetto dei compiti attribuiti al Ministero dello sviluppo economico, degli affari esteri, dell'economia e delle finanze e adeguamento delle disposizioni legislative che regolano i singoli enti nel quadro delle competenze di cui al decreto legislativo n. 143 del 1998 nonché dell'assetto costituzionale come definito dalla legge costituzionale n. 3 del 2001; b) riassetto organizzativo degli enti operanti nel settore dell'internazionalizzazione delle imprese, secondo "principi ispirati alla maggiore funzionalità dei medesimi in relazione alle rinnovate esigenze imposte dall'attuale quadro economico finanziario, nonché ad obiettivi di coerenza della politica economica e commerciale estera e della coerenza della politica economica e commerciale estera e della promozione del sistema economico italiano in ambito internazionale con le funzioni svolte dall'amministrazione centrale degli affari esteri, dalle rappresentanza e diplomatiche e dagli uffici consolari in materia di rappresentanza e coordinamento e di tutela degli interessi italiani in sede internazionale"; c) compatibilità con gli obiettivi di riassetto della normativa in materia di internazionalizzazione delle imprese (art. 12, comma secondo, lett. c.); d) semplificazione della procedura di ripartizione delle stanziamento annuale per il finanziamento dei programmi promozionali all'estero di enti, istituti, consorzi export multiregionali, camere di commercio italiane all'estero ai sensi delle leggi di settore; e) complementarità degli incentivi rispetto ad analoghe misure di competenza regionale (art. 12, comma secondo, lett.e).

*prima menzionati, di cui effettivamente un bisogno di strutturazione si avverte*⁵⁰.

Anche gli anni immediatamente seguenti non hanno comportato innovazioni decisive nella materia, ma solo *"diversi interventi di sostegno dell'internazionalizzazione, in parte nuovi, in parte rimodulati su vecchie norme aggiornate"*⁵¹: qualche apertura volta alla razionalizzazione del sistema si è verificata durante il periodo 2011-2012, ma nel complesso il sistema di intervento di sostegno al commercio con l'estero si presenta frammentato, disorganico, inefficace caratterizzato da un profluvio di norme primarie e secondarie che istituiscono - e poco dopo sopprimono o riorganizzano - organi amministrativi in una schizofrenia legislativa di cui si fatica ancora a comprendere la *ratio*.

Solo a titolo esemplificativo si pensi che, accanto a Ministero dello Sviluppo economico, Cipe, Sace, ICE e Simest, nel corso del tempo hanno preso vita misure organizzative di segno diverso (talora opposto): tra esse la nuova dotazione di organico dell'ICE-Agenzia⁵²; la riorganizzazione dell'Enit all'estero⁵³; la costituzione - e poi immediata soppressione - della società Buonitalia spa⁵⁴; la istituzione dei Consorzi per l'internazionalizzazione⁵⁵; il potere sanzionatorio affidato alle Camere di commercio in caso di violazioni previste in materia di Made in Italy⁵⁶; il Fondo Strategico italiano⁵⁷, il Fondo Start up per l'internazionalizzazione delle PMI italiane in Paesi al di fuori dell'Unione europea⁵⁸;

⁵⁰ GARIONI G., *Imprese e mercati internazionali: soluzioni finanziarie: export, import, investimenti, norme, operazioni, strumenti finanziari ed assicurativi*, Milano, 2013, p. 54.

⁵¹ GARIONI G., *Imprese e mercati internazionali: soluzioni finanziarie: export, import, investimenti, norme, operazioni, strumenti finanziari ed assicurativi*, Milano, 2013, p. 55, che fa riferimento al sistema Export banca, che consente di finanziare a costi competitivi "operazioni di internazionalizzazione ed esportazione effettuate da imprese italiane (o loro controllate estere) ed operazioni di rilievo strategico per l'economia italiana sotto i profili della sicurezza economica e dell'attivazione dei processi produttivi ed occupazionali".

⁵² Istituita dall'art. 14, commi 17-27 del decreto legge n. 98 del 6 luglio 2011, convertito in legge n. 111 del 15 luglio del 2011, e successive modificazioni.

⁵³ Legge 14 maggio 2005, n.80.

⁵⁴ Derivante dalla trasformazione della naturalmente italiano srl, costituita in data 24 luglio 2002.

⁵⁵ Ai sensi dell'art. 42 del decreto legge del 22 giugno 2012, n. 83, convertito in legge n. 134 del 7 agosto 2012.

⁵⁶ Ai sensi dell'art. 43 del decreto legge del 22 giugno 2012, n. 83, convertito in legge n. 134 del 7 agosto 2012.

⁵⁷ Ai sensi dell'art. 5, comma 8 bis, del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito in legge n. 326 del 24 novembre 2003.

⁵⁸ Ai sensi dell'art. 14 della legge del 23 luglio 2009 n. 99.

il Desk Italia per attrarre investimenti diretti all'estero⁵⁹.

Anche di recente il decreto legge 24 gennaio 2015 n. 3 (il cd. *Investment Compact*) convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2015 n. 33, ha previsto che la SACE spa possa svolgere il proprio intervento anche attraverso il credito diretto pur *"nel rispetto delle disposizioni di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993 n. 385"*: tale attività è svolta *"previa autorizzazione della Banca d'Italia, nel rispetto delle normative internazionali, europee e nazionali in materia"* (art. 3), in ciò aggravando ulteriormente l'erogazione di finanziamenti alle imprese.

In conclusione non può che registrarsi che la politica commerciale nazionale sia stata affidata ai nostri giorni ad interventi non omogenei e privi di una logica unitaria di intervento, di un'idea guida, di una politica strategica e al tempo stesso concreta per la regolazione di questo importante settore commerciale.

3. La regolazione degli scambi commerciali tra Unione Europea e USA nel Trattato T.T.I.P.

Per quanto riguarda invece gli scambi commerciali di dimensione europea (e cioè relativi agli Stati membri tra loro) solo con l'adesione alla Unione il settore del commercio con l'estero nazionale registra importanti trasformazioni, sancendo, a livello europeo, *"il principio della libera circolazione delle merci"* e *"disciplinando l'abolizione tra gli Stati membri dei dazi doganali e delle restrizioni quantitative all'entrata e all'uscita, nonché delle misure di effetto equivalente, e dall'altra, definiscono la politica commerciale comunitaria"*⁶⁰.

A fronte della riduzione di sovranità dei singoli Stati membri ha difatti corrisposto *"un incremento della sfera di intervento dell'amministrazione della Comunità europea e una accentuazione della complessità della sua attività"*⁶¹: in

⁵⁹ Legge 17 dicembre 2012 n. 221, recante Misure urgenti per la crescita del Paese. Si veda altresì il più recente decreto legislativo n. 147 del 14 settembre 2015, relativo a disposizioni recanti misure per la crescita e l'internazionalizzazione.

⁶⁰ FRANCHINI C., op. ult. cit., p. 3600.

⁶¹ FRANCHINI C., Commercio estero (ordinamento del), in Enc. Dir., 1997, on line, p. 14.

sede europea, infatti, la disciplina del mercato unico contenuta nel Trattato europeo *"è assai più definita"*, e viene *"realizzata attraverso limitazioni agli strumenti di azione dei pubblici poteri nazionali ed alle attività dei privati, al fine di affermare un sistema unitario di soggetti e transazioni"*⁶².

Ma *"nelle relazioni con il resto del mondo"* il Trattato stabilisce all'art. 3, comma quinto, che *"l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini"*, contribuendo altresì al *"commercio libero ed equo"*; l'Unione attua altresì politiche comuni e opera per assicurare un elevato livello di cooperazione in tutti i settori delle relazioni internazionali, al fine di *"favorire lo sviluppo sostenibile dei Paesi in via di sviluppo sul piano economico, sociale e ambientale, con l'obiettivo primo di eliminare la povertà"* (art. 21, comma secondo, lett. d), e di *"incoraggiare l'integrazione di tutti i Paesi dell'economia mondiale, anche attraverso la progressiva abolizione delle restrizioni agli scambi commerciali"* (art. 21, comma secondo, lett. e).

Come noto, poi, il Trattato accentra in capo alla Unione la competenza a stipulare accordi commerciali⁶³, riconducendo quindi la politica commerciale comune all'interno del quadro dei principi e obiettivi dell'azione esterna dell'Unione medesima⁶⁴: più precisamente, la *"politica commerciale risulta collocata nella parte V del TFUE relativa all'azione esterna dell'Unione, cui si è formalmente conferita la personalità giuridica (art. 46 TUE). In virtù di un criterio generale di coerenza, la politica commerciale comune si fonda su principi, persegue gli obiettivi strategici ed è condotta in armonia con gli interessi esterni dell'Unione"*⁶⁵.

⁶² FRANCHINI C., Il commercio con l'estero, in Trattato di diritto amministrativo, Milano, 2003, p. 3596.

⁶³ Ai sensi dell'art. 206 del Trattato l'Unione contribuisce *"nell'interesse comune allo sviluppo armonioso del commercio mondiale, alla graduale soppressione delle restrizioni agli scambi internazionali e agli investimenti esteri diretti, e alla riduzione delle barriere doganali e di altro tipo"*. Si ricorda che *"Nell'Unione europea la politica commerciale comune è settore importante e dinamico. E' rilevante in termini politici ed economici perché "impronta di sé le relazioni esterne dell'Unione in una economica mondiale in forte evoluzione e nella quale essa tende a presentarsi quale soggetto unitario"*, così BARATTA R., La politica commerciale comune dopo il Trattato di Lisbona, in Diritto del commercio internazionale, 2012, p. 403.

⁶⁴ L'art. 207, comma terzo, stabilisce poi che al fine di negoziare e concludere accordi tra l'Unione e Paesi terzi o organizzazioni internazionali, la procedura da seguire è contenuta nel seguente art.218.

⁶⁵ BARATTA R., op. ult. cit.,p. 406.

All'interno di questo quadro giuridico, l'art. 207, primo comma, del Trattato ribadisce che la politica commerciale comune "è fondata su principi uniformi, in particolare per quanto concerne le modificazioni tariffarie, la conclusione di accordi tariffari e commerciali relativi agli scambi di merci e servizi, e gli aspetti commerciali della proprietà intellettuale, gli investimenti esteri diretti, l'informazione delle misure di liberalizzazione, la politica di esportazione e le misure di protezione commerciale, tra cui quelle da adottarsi nei casi di dumping e di sovvenzioni. La politica commerciale comune è condotta nel quadro dei principi e obiettivi dell'azione esterna dell'Unione"; mentre l'art. 207, comma terzo, si stabilisce che "Qualora si debbano negoziare e concludere accordi con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali, si applica l'art.218, fatte salve le disposizioni particolari del presente articolo".

Ciò premesso, data "la stasi quasi completa che caratterizza i negoziati commerciali multilaterali, l'UE ha dato avvio ad una serie di negoziati bilaterali con importanti competitors, al fine di definire un set comune di norme che possa agevolare la piena liberalizzazione degli scambi reciproci di beni e servizi...".

L'esempio più interessante "è il negoziato avviato nel 2013 con gli USA per la stipula del Transatlantic Trade and Investment Partnership (T.T.I.P.)"⁶⁶, in relazione al quale il Comitato per le Regioni dell'Unione europea, in data 11, 12 e 13 febbraio 2015, ha osservato che tale Trattato potrebbe "introdurre norme vincolanti su entrambe le sponde dell'Atlantico per tutti i livelli di governo, fino agli enti locali, e applicarsi quindi a circa 820 milioni di persone, aprendo la strada a futuri accordi, bilaterale e multilaterali, su commercio ed investimenti, compreso l'accordo sugli scambi di servizi (Trade in Services Agreement- Tisa)", negoziati che avrebbero una importanza cruciale per la vita di tutti i cittadini dell'UE e degli Stati Uniti"⁶⁷, ed in particolare tale accordo dovrebbe "recare benefici alle imprese di qualunque dimensione, in particolare alle PMI che non dispongono delle risorse

⁶⁶ PUGLIESE S., L'unione bancaria europea tra esigenze di coerenza interna e risposte alle sfide globali, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2014, p. 860.

⁶⁷ Parere del Comitato europeo delle Regioni, dell'11, 12 e 13 febbraio 2013 (Osservazioni generali, punto n. 3).

*finanziarie, legali o di altra natura - necessarie fare fronte alle differenze normative e ad altri ostacoli al commercio*⁶⁸.

*Il Comitato prosegue esprimendo il proprio compiacimento per l'inserimento "per la prima volta, di un capitolo specifico dedicato alle PMI, in un accordo di libero scambio dell'UE, come pure del fatto che il TTIP persegue l'obiettivo di facilitare, in particolare alle PMI, l'accesso al mercato della controparte, nonché il commercio e gli investimenti tra le due sponde dell'Atlantico, soprattutto riducendo o eliminando le barriere non tariffarie, che sono particolarmente gravose per le PMI, ma anche grazie a una maggiore certezza giuridica, in particolare per le PMI del settore dei servizi, e grazie al rafforzamento e alla tutela dei diritti di proprietà intellettuale e industriale, da cui trarranno vantaggio anche le PMI"*⁶⁹.

*Il presupposto è, infatti, che "proprio per le PMI, i dazi doganali, le eccessive formalità amministrative e le procedure complesse di controllo e di conformità comportano oneri burocratici e finanziari sproporzionati, il che spesso induce tali imprese a evitare il commercio con partner statunitensi. Nell'Unione europea si contano 20 milioni di PMI, che offrono posti di lavoro a due terzi degli occupati nel settore privato. Il previsto abbattimento delle barriere tariffarie e non tariffarie all'accesso al mercato e al commercio migliorerebbe le prospettive di esportazione delle PMI e offrirebbe quindi maggiori possibilità di occupazione"*⁷⁰.

In questo contesto il Trattato T.T.I.P. assume un rilievo del tutto particolare.

Come noto, infatti, le negoziazioni che hanno dato avvio alla elaborazione del Trattato hanno avuto inizio al Summit del G8 tenutosi a Lough Erne il 17 giugno 2013 nell'intento di raggiungere significativi vantaggi in termini di crescita economica ed impiego, da raggiungere anche mediante il rafforzamento dei due mercati di riferimento.

⁶⁸ Parere del Comitato europeo delle Regioni, dell'11, 12 e 13 febbraio 2013 (Osservazioni generali, punto n. 9).

⁶⁹ Parere del Comitato europeo delle Regioni, dell'11, 12 e 13 febbraio 2013 (Osservazioni generali, punto n. 42).

⁷⁰ Parere del Comitato europeo delle Regioni, dell'11, 12 e 13 febbraio 2013 (Osservazioni generali, punto n. 44).

Più precisamente *"The main aim of the partnership are to increase trade and investment between the US and EU by reducing tariffs (particularly on agricultural products) aligning regulation and standards, improving protection for overseas investors, and increasing access to services and government procurement market by foreign providers"*⁷¹.

In particolare, il primo Round di negoziazioni ha avuto luogo nel 2013, e da allora si sono susseguite nel tempo ben undici negoziazioni, che si sono particolarmente concentrate *"non tariff barriers to trade, such as harmonising product regulation and standards and no measure to protect the rights of investor"*⁷², mettendo in evidenza come l'accordo in via definizione debba contenere disposizioni *"in materia di scambi commerciali e di questioni attinenti al commercio"*, basato su *"valori comuni, comprese la tutela e la promozione dei diritti umani e la sicurezza internazionale"*, e debba connotarsi per essere un accordo *"ambizioso, globale, equilibrato e pienamente coerente con le norme e gli obblighi previsto dall'Organizzazione mondiale del commercio"*⁷³.

L'accordo si compone di un complesso di disposizioni sostanzialmente suddiviso in tre parti, rispettivamente inerenti all' *"accesso al mercato"*, alle *"questioni normative e ostacoli non tariffari"*, e alle *"norme"*, e tutte e tre queste parti saranno negoziate in parallelo *"e formeranno parte di un unico sforzo in modo da garantire un risultato equilibrato tra la soppressione dei dazi, l'eliminazione di inutili ostacoli normativi agli scambi e il miglioramento normativo, conseguendo un risultato consistente in ciascuno dei tre elementi nonché un'efficace apertura dei reciproci mercati"*⁷⁴.

Il partenariato con gli U.S.A. si baserà sulla condivisione ed il rispetto di alcuni *"principi e valori comuni coerenti con i principi e gli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione"*, dovendo tra l'altro contenere richiami in tema di *"valori condivisi in aree come diritti umani, libertà fondamentali, la democrazia e lo stato di diritto;*

⁷¹ WEBB D., The transatlantic trade and investment partnership, in UK House of Commons Library, 2015, p.4.

⁷² WEBB D., op. ult. cit., p. 1.

⁷³ TTIP negotiating mandate made public, 9 ottobre 2014, p.2.

⁷⁴ TTIP negotiating mandate made public, 9 ottobre 2014, p.3.

*l'impegno delle Parti a favore dello sviluppo sostenibile", nei suoi aspetti "economici, sociali, ambientali, inclusi lo sviluppo economico, l'occupazione piena e produttiva e il lavoro dignitoso per tutti, nonché la tutela e la conservazione dell'ambiente e delle risorse naturali"*⁷⁵.

In questo contesto, particolare rilievo è attribuito all'obiettivo di tenere conto *"dei problemi specifici che le piccole medie imprese devono affrontare quando partecipano allo sviluppo degli scambi commerciali e degli investimenti"*⁷⁶.

Per gli USA il T.T.I.P. potrebbe rappresentare uno strumento importante per consolidare le relazioni commerciali con il continente europeo, *"the largest such relationship in the world-and it is growing. It is relationship forged over several centuries, since the European colonization of North America",* nonostante *"the tightness of the bilateral relationship, policy tension arise, generating tension within the relationship sometimes leading to bilateral trade disputes. The issue that arise are becoming more complex, reflecting the growing integration of the U.S. and EU economies. Yet, in spite of these disputes, the U.S. - E.U. economic relationship remains dynamic and one within which trillion of dollars of economic activity transpire"*⁷⁷.

Peraltro *"The United States and the EU member countries are roughly equivalent levels of economic development and are among the most advanced in the world. As a group they include the world's wealthiest and most educated populations. The United States and the members of the Europe, with a few exception, are major producers of advanced technologies and services. As a result, U.S. -E.U. trade trends to be intra-industry trade; that is, trade in similar products, such as cars and computers, dominates two way flows"*⁷⁸.

Dal punto di vista europeo, basti pensare che *"The E.U. as a unit is the largest merchandise trading partner of the United States. In 2012, the EU accounted for \$265.1 billion of total U.S.A. export (or 17.1 %) anche for 380.8 billion of the total*

⁷⁵ TTIP negotiating mandate made public, 9 ottobre 2014, p.4

⁷⁶ TTIP negotiating mandate made public, 9 ottobre 2014, p.4

⁷⁷ COOPER W. H., EU-U.S. Economic Ties: Framework, Scope and Magnitude, in Congressional research Service USA, 2014, p. 1.

⁷⁸ COOPER W. H., op. ult. cit., p. 2.

*U.S. imports (or 16.7%) for a U.S. trade deficit of \$ 115.7 billion. At the same time, the United States is the largest non EU trading partner of the Eu as a whole. In the 2012 EU exports to the United States accounted for 17.1% of the total exports to non EU countries, while EU imports from the United States accounted for 11.4% of total imports from non EU countries"*⁷⁹.

Se l'abbassamento dei costi di transazione internazionale è basato sul preupposto di *"remove remainings tariffs on transatlantic trade and similar policy measures that discrimnate in favour of domestic providers of good and services"*⁸⁰, la necessità di immaginare nuove forma di regolazione degli scambi commerciali si fonda sulla costruzione di nuovi approcci di regolazione pubblica, poichè *"Differences in regulatory requirements raise the costs of international trade and have become of increasing concern to business" Governments are responding bu pursuing a variety of cooperative regualtory efforts. the ongoing negotiations on Transatlantic Trade and Investment Partnership between the EU and the US and the recently concluded Comprehensive Economic and Trade Agreement are important examples"*, poichè *"the goals of these initiatives are both straightforward and ambitious - to further integrate the transatlantic marketplace"*⁸¹.

Lo sforzo condotto per immaginare nuove forme di regolazione pubblica del mercato europeo e statunitense è proiettato all'interno del contesto costituito da *"new vintage trade agreements that are being pursued, what this might imply for*

⁷⁹ COOPER W. H., op.ult.cit., p. 4, che sottolinea altresì come "Another \$47.2 billion were in receipts for royalties and licensing fees, and \$88.9 billion derived from the other private sector services, including business, professional, and technical services (including legal services) and insurance. Also included under services are revenue transfer under U.S. military contracts, which equaled \$0.7 billion in 2012. IN 2012 the EU accounted for \$149.7 billion (or 34.4 of total U.S. services imports)-including travel services (\$21.7 billion), passenger fare (\$13.2 billion), and freight and port fees (18,6 billion). Royalties and licensing fees accounted for another \$ 18.4 billion. In addition, other private sector services accounted for \$66.0 billion of imports. Also included very payments of \$10.4 billion in defense-related expenditures".

⁸⁰ HOEKMAN B.- MAVROIDIS P.C.,Transatlantic Market Integration, Business and regulation: Building on the WTO, in European Policy Analysis, 2015, p. 1, che sottolineano anche "another dimension, one that is much more central and is of greater interest to a large number of business on both sides of the Atlantic is to reduce the market segmenting (cost raising) effects of differences in regulatory regimes and standards that apply to product and producers on different side of the Atlantic".

⁸¹ HOEKMAN B.- MAVROIDIS P.C., op. ult. cit., p. 1.

*the countries that are not part of the discussions and what can be learned from the experience to date in WTO regarding approached and mechanisms that can be used increase the transparency and effectiveness of efforts to cooperate on regulatory policies*⁸².

La complessità del contesto regolatorio e l'incertezza relativa alla esatta quantificazione delle attese riduzione dei costi di transazione commerciale⁸³, ha fatto però sì che al momento le negoziazioni politiche abbiano registrato una significativa battuta d'arresto, poiché ad oggi *"The economic benefits of TTIP are contested"*⁸⁴.

Infatti *"Despite renewed commitment from both sides of a quick and successful conclusion of the negotiation, the process has partially lost momentum, the United States seems less prone to see in the slow growing european economy the main destination for its exports. Public opinion, especially in European continent, is becoming more and more doubtful about the TTIP and the opposition against it is growing"*⁸⁵, anche perchè le implicazioni derivanti dal T.T.I.P. sono non solo economiche dal momento che *"The treaty in bound to have important implications in terms of regulation of international markets, environmental impact, labor standards, geopolitical balances, etc. From a european perspective, the treaty provides an opportunity to increase economic productivity by facilitating resource relocation towards the most competitive sectors, to create (and benefit from) foreign investment-led technological spillovers, and to make the trans-Atlantic relationship an even stronger anchor of geopolitical influence"*⁸⁶.

⁸² HOEKMAN B.- MAVROIDIS P.C., op. ult. cit., p. 1.

⁸³ HOEKMAN B.- MAVROIDIS P.C., op. ult. cit., p. 9, che precisano come "Today's trade policy agenda increasingly involves domestic regulatory policies, with differences in regulation across countries creating additional costs for business that affect their competitiveness. At this point in time it is simply not possible to know to what extent the CETA and TTIP will reduce the costs of differences in domestic regulation and to what extent new initiatives that do so will be applied on a discriminatory basis".

⁸⁴ WEBB D., op. ult. cit., p. 1.

⁸⁵ "For example, in October, about 400 activist groups mobilised across Europe organizing demonstration of their concerns over the lack of transparency of the negotiations, but also to express fears about environmental ad health standard", così GIOVANNINI A.-MARENGO U., Boosting TTIP Negotiations: A value chain approach, in IAI Istituto Affari Internazionali, 2015, p. 2.

⁸⁶ Così GIOVANNINI A.-MARENGO U., op. ult. cit., p. 3., che osservano che "Europe should not lose

Il più recente, undicesimo round di negoziazione, che ha avuto luogo tra il 14 ed il 23 ottobre 2015 a Washington e Miami, ha riproposto e sviluppato i tre punti iniziali di discussione, e cioè *market access*, *regulatory issues* e *Rules*: relativamente al primo punto, sono state oggetto di contrattazione particolare il commercio di beni e servizi (con particolare riguardo ad *agricultural e non agricultural goods*, al *public procurement*, al *trade in services and investment*, *telecommunication services and e-commerce*)⁸⁷; relativamente al secondo punto le parti hanno discusso di *good regulatory practices e regulatory cooperation*, "provideing reactions on their respective textual proposal, and answering questions for clarification", con particolare evidenza per *technical barriers to trade*, *sanitary and phitosanitary issue* e *specifi sectors (pharmaceutical, medical devices, cosmetics, textiles, information and communication technology, ecc..)*. Infine, per quanto concerne il terzo punto dedicato alle *Rules*, esse sono declinate in relazione a *sustainable development*, a *Small and medium sized enterprises*, a *custom and trade facilitations*, *intellectual property rights*, *competition*, *State owned enterprises and subsidies*, e *State to State settlement*: tra essi si ricorda, in particolare, che "sustainable development is at the core of the EU action, both at home and around the word. This is a principle enshrined in the provisions of the EU Treaty, and an objective guiding all of the EU's different policy and the negotiations of agreements"⁸⁸.

4. Osservazioni conclusive: una nuova concezione giuridica del territorio per la costruzione di nuove regole giuridiche per gli scambi commerciali con l'estero?

Le precedenti osservazioni condotte all'interno del presente studio permettono

this opportunity. In a period in which sustained economic growth is still missing, Europe needs to find new drivers of structural change for its economy. That is, events that could put in motion and reinforce a beneficial process of economic innovation and thus the ground for a stronger European economy in the coming years".

⁸⁷ Report of the eleventh round of negotiations for the transatlantic trade and investment partnership, 6 novembre 2015, p. 4.

⁸⁸ Report of the eleventh round of negotiations for the transatlantic trade and investment partnership, 6 novembre 2015, p. 17.

ora di avanzare una riflessione conclusiva, che va nel senso di registrare come ormai ai nostri giorni il concetto giuridico di territorio tradizionalmente inteso sia in via superamento almeno per quanto riguarda la regolazione giuridica pubblica degli scambi commerciali.

Il superamento del confine geografico dei singoli Stati a favore di una dimensione globale del concetto di spazio torna prepotentemente alla ribalta allorquando si fa riferimento al recente T.T.I.P. che definisce una nuova dimensione per i commerci internazionali tra Europa e U.S.A.

D'altro canto, però, è necessario osservare che oggi più che mai alla dimensione globale degli scambi commerciali si sta affiancando un inatteso ritorno al concetto di territorio inteso in senso tradizionale, e cioè come frontiera: *"se si poteva sperare che globalizzazione, apertura dei commerci, deterritorializzazione del potere portassero ad una obsolescenza delle frontiere"*, tale obsolescenza non è avvenuta, tanto che numerosi Paesi stanno ai nostri giorni ripristinando nuovi controlli di polizia nell'intento di presidiare le frontiere.

Infatti, ad esempio, *"l'Austria ha rafforzato il controllo di polizia sui confini orientale. Nei giorni scorsi l'Ungheria ha costruito un muro alla frontiera con la Serbia, seguendo il cattivo esempio della barriera tra Stati Uniti e Messico. Quel che è peggio, si fanno diventare elastiche le linee di demarcazione nazionali. Il Regno Unito ha incaricato le forze di polizia francesi di presidiare la frontiera, su territorio francese, come il Canada che, d'accordo con le autorità straniere, svolge pre-ispezioni in porti e aeroporti esteri nei quali si imbarcano passeggeri diretti in Canada"*⁸⁹.

Questo ritorno alla frontiera, al limite territoriale dell'azione tra gli Stati pone interrogativi di non facile soluzione alla riflessione relativa alla dimensione storica del concetto stesso di limite geografico tra Stati, mettendone in discussione la concreta realizzabilità almeno a breve termine.

Ed infatti, si sottolinea che *"Di frontiere sul terreno non ce ne sono mai state create così tante come negli ultimi cinquant'anni. Ventisettemila chilometri di*

⁸⁹ CASSESE S., L'inatteso ritorno dei confini, in Corriere della Sera, 1 settembre 2015, p. 1.

*nuove frontiere sono state tracciate a partire dal 1991, soprattutto in Europa ed in Eurasia*⁹⁰, tanto da affermare che forse è lo stesso concetto di frontiera che dovrebbe essere ancora una volta ripensato alla luce degli accadimenti della storia, perchè è opportuno ricordare che la nozione di frontiera *"ha cambiato senso e forma nel corso dei secoli, e non si può certamente proiettare quella lineare dei nostri Stati Nazione sui complessi confini di un tempo"*⁹¹.

A fianco ad ogni riflessione circa la nozione di "frontiera", si collegano comunque importanti riflessioni di ordine giuridico e sociale, le prime volte a considerare, tra l'altro, che *"la riscoperta delle barriere all'entrata non tiene conto che chi fugge si priva dell'appartenenza ad una comunità, e quindi anche del diritto ad avere diritti, che deriva da tale appartenenza. La chiusura delle frontiere lo precipita in un limbo giuridico"*⁹², le altre a sottolineare come *"nel mondo globalizzato che aspira alla universalità dei valori si cela la tentazione di cancellare la diversità"*⁹³.

E' forse giunto il momento di riconsiderare la frontiera forse non più in termini di "muro", bensì in termini di punto di regolazione del passaggio, in quanto *"il muro impedisce il passaggio, la frontiera lo regola. Dire di una frontiera che è un colabrodo è renderle merito: è lì per fare da filtro. Un sistema vivo è un sistema termodinamico di scambi con l'ambiente circostante, terrestre, marittimo, sociale. I pori fanno respirare la pelle, così come i porti fanno respirare le isole, i ponti, i fiumi"*⁹⁴.

⁹⁰ "E' un fossile di tipo osceno la frontiera, forse, ma si agita come un dannato. Fa le linguacce a Google Earth e incendia la pianura- balcani, Asia centrale, Caucaso, Corno d'Africa, persino il placido Belgio", DEBRAY R., *Elogio delle frontiere*, Torino, 2010, p. 16.

⁹¹ Per tutti il rinvio è a DEBRAY R., op. ult. cit., p. 37, per il quale la nozione di frontiera "è così poco univoca che, in ogni lingua, c'è più di una parola per nominarla: limes, in latino, non è finis; così come border in inglese, semplice limite tra due Stati, non è frontier, limite provvisorio di uno spazio civilizzato con una zona barbara ancora da conquistare".

⁹² CASSESE S., *L'inatteso ritorno dei confini*, in *Corriere della Sera*, 1 settembre 2015, p. 29, che ricorda, tra le altre conseguenze, anche che la chiusura delle frontiere, è oggi disposta anche da Paesi "che hanno fatto propria la tradizione risalente al 1789, secondo la quale sono garantiti i diritti dell'uomo e del cittadino (prima dell'uomo che del cittadino) e sono tenuti a rispettare la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (1948). Dunque da Paesi che sono obbligati a garantire non solo i diritti dei connazionali ma anche quelli degli altri".

⁹³ FAVETTO G.L., *Un luogo che contiene l'infinito*, in commento a DEBRAY R., op. ult. cit., p. 90.

⁹⁴ DEBRAY R., op. ult. cit., p. 33.

Ogni riflessione in tema di territorio si connota, in definitiva, per essere elemento di fondamentale importanza allorquando si intenda porre mano alla comprensione del ruolo attualmente svolto dagli Stati e dai popoli all'interno del contesto politico internazionale, laddove il territorio è sempre più protagonista, e non sempre in senso positivo e pacifico.

Allo stesso modo il riflettere su una nuova concezione di territorio diviene essenziale allorquando si intenda costruire un nuovo sistema giuridico pubblico di regolazione degli scambi con l'estero, che sia realmente efficace e non invero basato su concezioni inattuali e perciò artificiali di esso.